

## PDF hosted at the Radboud Repository of the Radboud University Nijmegen

The following full text is a publisher's version.

For additional information about this publication click this link.

<http://hdl.handle.net/2066/45318>

Please be advised that this information was generated on 2018-07-07 and may be subject to change.

2011
2010
2009
2008
2007
nummer 1
nummer 2
nummer 3
nummer 4
2006
2005
2004
2003
2001

## 'The winner takes it all'

door Erik de Gier

**Hoe is het gesteld met de positie van de *outsiders* op de Nederlandse arbeidsmarkt? Erik de Gier onderzoekt of het nieuwe model van de activerende participatiemaatschappij voor hen betere kansen schept dan de traditionele verzorgingsstaat.**

Op dit moment beleven we een min of meer stilzwijgende revolutie op de arbeidsmarkt. Dat zit hem niet zozeer in de combinatie van lage werkloosheid en een groot aantal openstaande vacatures – dat is eerder vertoond – maar voornamelijk in het gegeven dat een gunstige conjuncturele economische ontwikkeling samengaat met structurele factoren die wijzen in de richting van een langdurig krappe arbeidsmarkt. De belangrijkste structurele factor is de demografie. De komende jaren treedt op grote schaal de babyboomgeneratie uit het arbeidsproces en krimpt mede als gevolg daarvan – in combinatie met de ontgroening van de bevolking – de omvang van de beroepsbevolking. Optimisten zien hierin een uitgelezen mogelijkheid om ook traditioneel kwetsbare groepen duurzaam op de arbeidsmarkt te integreren. Werkgevers zullen nu meer dan ooit bereid zijn, zo is de veronderstelling, mensen met een vlekje aan te nemen en tevens in hen te investeren op het vlak van scholing en training.

De ontwikkelingen op de arbeidsmarkt vallen, wellicht niet helemaal toevallig, samen met een politiek en beleidsmatig streven naar een activerende participatiemaatschappij. Dit begrip is nog maar vrij recent gemunt in het advies van de Sociaal-Economische Raad over de economische ontwikkeling van Nederland op de middellange termijn. De politieke ambities zijn hoog en verrijkend, omdat in de activerende participatiemaatschappij de opvolger wordt gezien van de passieve herverdelende naoorlogse verzorgingsstaat.

In dit artikel zoom ik in op de positie van de outsiders op de arbeidsmarkt. Daartoe reken ik niet alleen de mensen die tot nu langdurig aan de kant hebben gestaan, zoals laagopgeleide mannen en vrouwen, niet-westerse allochtonen, verslaafden, mensen met een criminele achtergrond, e.d., maar ook de meer traditionele werknemers met een lagere of middelbare beroepsopleiding die nog niet zo lang geleden de ruggengraat vormden van de industriële bedrijven. Vandaag de dag wordt deze laatste groep geconfronteerd met een neerwaartse mobiliteit op de arbeidsmarkt en kan op grond daarvan als aankomend verliezer of outsider op de arbeidsmarkt worden beschouwd.

De vraag is of de bovengenoemde stilzwijgende revolutie op de arbeidsmarkt er op afzienbare termijn toe zal leiden dat de groep outsiders zal oplossen en tot de insiders op de arbeidsmarkt zal gaan behoren. Zal, anders gezegd, de activerende participatiemaatschappij in de nabije toekomst een volwaardig en ook beter alternatief voor welvaart en welzijn van de burgers vormen dan de traditionele verzorgingsstaat; of doen we er verstandig aan



Inhoud 201

rekening te blijven houden met blijvende ongelijkheden en blijvende groepen outsiders die misschien wel eens slechter af zouden kunnen zijn in een activerende participatiemaatschappij dan in de verzorgingsstaat?

### **Toverwoord**

De verzorgingsstaat van weleer bestaat niet meer in Nederland. Laat daarover geen misverstanden bestaan. In de afgelopen vijftien jaar heeft er een geleidelijke omslag plaats gevonden naar een activerende participatiemaatschappij. De herverdelende en nog overwegend passieve verzorgingsstaat bereikte zijn hoogtepunt aan het eind van de jaren zeventig en het begin van de jaren tachtig met onder meer de voltooiing van het stelsel van sociale zekerheid met de inmiddels alweer lang ter ziele gegane volksverzekering tegen arbeidsongeschiktheid (AAW). De eerste barsten in het stelsel ontstonden kort daarna als gevolg van de combinatie blijvend groeiende collectieve uitgaven, sterk stijgende werkloosheid, het blijvende grote aantal arbeidsongeschikten en toenemend misbruik en oneigenlijk gebruik van uitkeringen. Mede beïnvloed door Europees beleid en aanbevelingen van de OESO is vervolgens in de loop van de jaren negentig een begin gemaakt met het omgooien van het roer in de richting van een activerende participatiemaatschappij waarin het verrichten van betaald werk is gaan prevaleren boven het ontvangen van een sociale uitkering. Enerzijds werd een begin gemaakt met het verlagen en bekorten van uitkeringsniveaus, het afschaffen of aanpassen van wettelijke regelingen en de herziening van de uitvoeringsadministraties op het terrein van sociale zekerheid en sociale ziektekostenverzekeringen. Anderzijds werd het actieve arbeidsmarktbeleid sterk geïntensiveerd, niet alleen door onder andere de introductie van tijdelijke gesubsidieerde banen voor langdurig werklozen, maar ook door het principe van reïntegratie van uitkeringsgerechtigden veel sterker te verankeren in wet en regelgeving. Een mooi voorbeeld daarvan is de Wet werk en bijstand die twee jaar geleden in de plaats kwam van de Algemene bijstandswet. In deze wet wordt de zogenoemde 'work first'-benadering gehanteerd, inhoudende dat men - uitzonderingen daargelaten - pas een (tijdelijke) bijstandsuitkering ontvangt indien het verrichten van betaald werk (tijdelijk) niet tot de mogelijkheden behoort.

De balans van de omslag ziet er op dit moment samenvattend in grote lijnen als volgt uit:

In plaats van herverdeling van inkomen op basis van principes van verdelende rechtvaardigheid is het accent in collectieve sociale regelingen verschoven naar eigen verantwoordelijkheid en persoonlijke verdienste, werkprestatie en productiviteit; Activering is een toverwoord geworden, zowel in het sociale zekerheidsbeleid als in het arbeidsmarktbeleid.

Privatisering en introductie van vraagsturingselementen zijn gewoon geworden in de context van de verzorgingsstaat aan zowel de vraag- als aanbodzijde. Het gevolg daarvan is competitie tussen aanbieders van zorg en reïntegratiearrangementen en de introductie van persoonlijke budgetten en individuele rugzakjes voor uitkeringsgerechtigden.

Tenslotte is het belang van negatieve en positieve prikkels opnieuw aan zowel vraag- als aanbodzijde sterk toegenomen.

Sommigen duiden de verschuivingen aan als een omslag naar een

sociale investeringsstaat of een stimuleringsstaat. Mijn voorkeur gaat ernaar uit te spreken van een activerende participatiemaatschappij, vooral door het zware accent dat is gelegen op het realiseren van individueel welzijn en welvaart door middel van het verrichten van betaalde arbeid. Betaalde arbeid wordt in de activerende participatiemaatschappij gezien als de enige echte manier om volledig en volwaardig deel te kunnen uitmaken van de samenleving. Het is daarmee een soort van nieuwe norm voor alle burgers.

Het mes snijdt aan twee kanten. Aan de ene kant draagt het bij aan de sterk toegenomen behoefte van het bedrijfsleven aan een flexibel inzetbare beroepsbevolking en aan de andere kant biedt het ook meer keuzevrijheden, althans aan sommige groepen werknemers. De activerende participatiemaatschappij wordt daarmee door politici en beleidsmakers als een volwaardig en tegelijkertijd ook aantrekkelijk alternatief voor de verzorgingsstaat naar voren geschoven, zoals onder meer blijkt uit het eerder genoemde SER-advies en uit diverse rapporten van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) in 2006 en 2007. Het is op dit moment nog te vroeg om vast te stellen of de ambities ook echt in totaliteit (kunnen) worden waargemaakt. Niettemin is het mogelijk een beeld van de effectiviteit van de huidige actieve participatiemaatschappij te krijgen door te bezien hoe deze uitwerkt op de onderkant van de arbeidsmarkt. Indien de activerende participatiemaatschappij inderdaad een aantrekkelijker soort maatschappij is dan de herverdelende verzorgingsstaat, dan zou dit vooral ten gunste moeten komen aan de outsiders en de onderkant van de arbeidsmarkt. Deze groep heeft als gemeenschappelijk kenmerk een relatief lage mate van geschooldheid.

### **Risico's**

De werkloosheid is in de afgelopen tijd mede door gunstige conjuncturele economische ontwikkelingen flink afgenomen. Het werkloosheidscijfer beweegt zich op zo'n vier à vijf procent. Daarnaast is er een sterke toename van het aantal openstaande vacatures, een daling van het aantal arbeidsongeschikten en van het aantal mensen dat een beroep doet op de Wet werk en bijstand. Niettemin staan er nog altijd meer dan anderhalf à twee miljoen mensen voor kortere of langere tijd buiten spel op de arbeidsmarkt. Over een langere periode bezien zijn er geen duidelijke aanwijzingen dat de arbeidsmarktkansen van laaggeschoolden, dat wil zeggen diegenen die ten hoogste een vmbo-diploma hebben behaald, in de afgelopen drie decennia zijn verslechterd als men deze vergelijkt met de kansen van hoogopgeleiden. Echter, per saldo hebben door de tijd heen laaggeschoolden gemiddeld twee keer zoveel kans op werkloosheid dan hoogopgeleiden. De kans op werkloosheid voor ongeschoolden (met ten hoogste primair onderwijs) was in dezelfde periode drie keer zo hoog als voor hoogopgeleiden. De Beer laat in een artikel uit 2006 zien dat er ook op het punt van functieniveau en beloningsverschillen de afgelopen jaren weinig dramatische veranderingen zijn opgetreden in de verhouding tussen hoogopgeleiden en laaggeschoolden. Daarbij komt dat het aanbod van ongeschoolden en laaggeschoolden de afgelopen decennia sterk is afgenomen, terwijl de vraag naar deze categorieën juist is gegroeid. Dit laatste had er logischerwijze toe moeten leiden dat de positie van de onderkant van de arbeidsmarkt zou moeten zijn verbeterd. Dat dit niet is gebeurd, wijt De Beer aan het feit dat

middelbaar en hoogopgeleiden in toenemende mate de functies van laaggeschoolden zijn gaan vervullen. Er was daardoor sprake van een verdringingsproces. Voor de toekomst valt een verdere daling te voorzien van het aanbod van laaggeschoolden op de arbeidsmarkt. Dit geldt niet of in veel mindere mate voor laagopgeleide niet-westerse allochtonen. Hun arbeidsmarktpositie wijkt in tegenstelling tot die van autochtonen en westerse allochtonen, significant ongunstig af van de totale groep lageropgeleiden als gevolg van discriminatie of onvoldoende integratie in de samenleving.

Al met al is de relatieve arbeidsmarktpositie van lageropgeleiden in kwantitatieve zin niet verslechterd, maar zeker ook niet verbeterd, zoals verwacht had mogen worden.

In aanvulling op deze uitkomsten is het nuttig meer in den brede nog eens te kijken naar de ontwikkeling van economische en sociale risico's die laagopgeleiden ondervinden.

Uit onderzoek van Gesthuizen, gebaseerd op de familie-enquête Nederlandse bevolking 2000, komt overduidelijk naar voren dat laagopgeleiden gedurende de gehele levensloop de meeste risico's lopen wat betreft werkloosheid, neerwaartse mobiliteit, kansen om zich te verbeteren en politieke betrokkenheid. Hoogopgeleiden doen het in alle opzichten beter. Zij beschikken niet alleen over een hogere opleiding, maar wonen ook in betere buurten, hebben veelal betere cognitieve kwaliteiten en beschikken over meer sociaal kapitaal. Allemaal zaken die tot een betere positie op de arbeidsmarkt leiden.

Aan het begin van de beroepscarrière zijn de risico's voor de laagopgeleiden groter dan later in de levensloop. Dat komt doordat een deel van de laagopgeleiden zijn positie later alsnog weet te verbeteren door het behalen van aanvullende diploma's. Hierbij moet echter worden aangetekend dat door het afnemende aanbod van laagopgeleiden de samenstelling van deze categorie verandert, omdat de mensen met de slechtst ontwikkelde hulpbronnen en capaciteiten overblijven. De op zichzelf al ongunstige positie van laagopgeleiden zal daardoor verder verslechteren. Evenals tijdens de verzorgingsstaat houden zij de meeste kansen op werkloosheid en op neerwaartse mobiliteit en minste kansen op opwaartse mobiliteit. Ook de middengroepen lopen toenemend risico op de arbeidsmarkt, zo blijkt uit onderzoek van De Gier en Van Hoof. Het betreft hier een zeer grote categorie werknemers met een mbo- of gelijkwaardige opleiding die ongeveer 40 procent van de beroepsbevolking omvat. Zij worden getroffen door toenemende onzekerheid en kwetsbaarheid, omdat hun perspectieven verslechteren als gevolg van afkalving van voorheen vrij stabiele beroepsdeelmarkten en door afnemende bedrijfsinterne mobiliteitsmogelijkheden. Voor zover het hierbij om werknemers gaat uit de meer traditionele industriële bedrijfstakken nemen bovendien de kansen op neerwaartse mobiliteit toe omdat zij in het geval van werkloosheid moeilijk elders vergelijkbaar emplooi zullen kunnen vinden.

Samenvattend is het goede nieuws dat de werkloosheid sterk is afgenomen en tegelijkertijd de werkgelegenheid is toegenomen. Het minder goede nieuws is dat laagopgeleiden hun positie, ondanks toenemende krapte op de arbeidsmarkt voor deze categorie, niet hebben kunnen verbeteren. Vooral laagopgeleide jongeren hebben het moeilijk bij de start van hun arbeidsloopbaan. En ook laagopgeleide vrouwen springen er slecht uit. Zij behouden tijdens

de gehele levensloop een gemarginaliseerde positie op de arbeidsmarkt. Daarnaast is de arbeidsmarktpositie van laagopgeleide niet-westerse allochtonen zorgelijk. De activerende participatiemaatschappij valt voor laagopgeleiden dus per saldo niet zonder meer als een zegen uit indien deze zich zou beperken tot het op grote schaal activeren van niet-werkenden.

### **Nieuw ideaaltype**

De beschikbare cijfers geven een beeld van een tweedeling of polarisatie tussen de onderste en bovenste helft van de arbeidsmarkt. Dit is niet helemaal nieuw. Wel nieuw is dat er een restcategorie van laaggeschoolden lijkt te ontstaan die niet of nog zeer moeilijk aan de bak komt op de formele arbeidsmarkt. Voor een belangrijk deel komt deze categorie overeen met de zogenoemde 'granieten kern' in de bijstand. Dit zijn mensen die gemiddeld vijf jaar of langer in een bijstandsituatie zitten en gekenmerkt worden door een stapeling van fysieke, sociale en soms ook culturele problemen. Sociale diensten weten niet goed wat ze met deze categorie aanmoeten, omdat zij zich niet gemakkelijk laten integreren door middel van de gebruikelijke reïntegratietrajecten. Tegelijkertijd zijn de sociale diensten als gevolg van hun eenzijdige oriëntatie op het voorkomen van de instroom in de bijstand enigszins het zicht kwijtgeraakt op de samenstelling en lotgevallen van deze granieten kern. Anderzijds staan werkgevers niet te trappelen om juist deze categorie in hun bedrijf toe te laten, omdat de risico's van mislukken als groot worden ervaren. Een deel van de mensen die tot de granieten kern behoren, zoekt mede daarom zijn toevlucht tot het informele circuit.

Daarnaast is er de grote groep van werkende laag- en middelbaar opgeleiden die weliswaar werkt op de formele arbeidsmarkt, maar nauwelijks nog zicht heeft op opwaartse mobiliteit. Integendeel, een deel van hen voelt zich existentieel onzeker door relatief grote werkloosheidsrisico's, een tegenvallende loonontwikkeling en kostenstijgingen in de consumptieve sfeer.

Aan de bovenkant van de arbeidsmarkt is de situatie goeddeels omgekeerd. Daar lijkt zich een nieuw ideaaltype werknemer te ontpoppen dat goed past in een geflexibiliseerde economie, namelijk de jonge hoogopgeleide kenniswerker die gemakkelijk hopt van de ene naar de andere baan en die zijn/haar persoonlijke behoeften en wensen daarin goed weet in te passen.

Wat nu de situatie bijzonder gecompliceerd maakt is dat dit nieuwe ideaaltype de onderkant van de arbeidsmarkt gevoelsmatig en psychologisch op een grotere afstand zet. Het beeld dat daarbij gemakkelijk ontstaat, is dat van 'the winner takes it all'.

Op die manier dreigt de activerende participatiemaatschappij in zijn eigen staart te gaan bijten. Toename van participatie in de vorm van betaald werk leidt in plaats van tot meer individueel welzijn en individuele welvaart tot breed ervaren gevoelens van sociale deprivatie aan de onderkant van de arbeidsmarkt. Dit is een thematiek waar de laatste jaren in relatie tot ontwikkelingen op de arbeidsmarkt ten onrechte weinig onderzoek naar is gedaan en waarover ook niet zoveel bekend is.

Concluderend kan de vraag die ik in dit artikel aan de orde heb gesteld dus voor een deel ontkennend worden beantwoord, tenzij alles op alles wordt gezet om ook de onderkant van de arbeidsmarkt voldoende betrokken te houden bij de samenleving. Dit lukt niet

alleen door het bevorderen van de mogelijkheden van betaald werk. Er zal daarnaast op alle mogelijke manieren veel energie moeten worden gestopt in het open houden en stimuleren van opwaartse mobiliteitsmogelijkheden ten behoeve van de totale onderkant van de arbeidsmarkt. Dat kost veel geld en inspanning, maar het loont uiteindelijk de moeite. Het doet ook recht aan het centrale idee van een activerende participatiemaatschappij. Alleen op deze manier valt te voorkomen dat de outsiders in de activerende participatiemaatschappij slechter af zullen zijn dan in de voorbije verzorgingsstaat.

### Literatuur

Paul de Beer, 'Perspectieven voor de laagopgeleiden', *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken*, 2006, 3, blz. 218-233.

Maurice Gesthuizen, *The life-course of the low-educated in the Netherlands. Social and economic risks*. Proefschrift, Nijmegen 2004.

Erik de Gier, *Overpeinzingen bij een activerende participatiemaatschappij*. Inaugurele rede, Nijmegen 2007.

Erik de Gier, *Dependency and the Dutch Welfare state*. Paper, Nijmegen 2007.

Erik de Gier, 'Participatiemaatschappij is een mythe voor de middenklassen', *Staatscourant*, 25 april 2007.

Pieter Hilhorst, *Machteloosheid van eigen makelij*. Divosa-essay, Utrecht 2005.

Jacques van Hoof, *Nieuwe geluiden, oude thema's*. Afscheidsrede, Nijmegen 2007.

SER, *Welvaartsgroei door en voor iedereen* (06/08). Den Haag 2006.

SER, *Welvaartsgroei door en voor iedereen. Thema Arbeidsmarktperspectieven laaggeschoolden en ontwikkeling kwalificatiestructuur beroepsbevolking* (06/08111). Den Haag 2006.

WRR, *De verzorgingsstaat herwogen. Over verzorgen, verzekeren, verheffen en verbinden*. Den Haag/Amsterdam 2006.

WRR, *Investeren in werkzekerheid*. Den Haag 2007.

WRR, *Arbeidsflexibiliteit en ontslagrecht*. Den Haag/Amsterdam 2007.

[Erik de Gier is hoogleraar comparatief arbeidsmarktbeleid Radboud Universiteit en programmaleider bij het ITS](#)

De Helling 2007/3